Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
23.1.2023

Asia: HE 320/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevasta hallituksen esityksestä.

Finnwatch pitää nk. windfall-verojen käyttöönottoa perusteltuna ja katsoo sähköalalle esitetyn voittopohjaisen toteutusmallin palvelevan tarkoitustaan kohtalaisen hyvin. Veromalliin on kuitenkin tehty HE-luonnosvaiheen jälkeen lukuisia verotusta keventäviä muutoksia, joista osaa ei perustella hallituksen esityksessä millään tapaa. Finnwatch suhtautuu kriittisesti erityisesti windfall-verolta vapaan voitto-osuuden kasvattamiseen sekä siihen, ettei uuden veron kohteena olevan tuloksen laskennassa huomioitaisi lainkaan korkovähennysrajoituksia.

Windfall-verojen käyttöönotto on vallitsevassa tilanteessa perusteltua

Hallituksen esityksessä esitetään nk. windfall-verojen käyttöönottoa sähköalalla ja fossiilisten polttoaineiden alalla. Määräaikaisten ns. ansiottomiin voittoihin kohdistuvien windfall-verojen säätämistä voidaan vallitsevissa olosuhteissa pitää perusteltuna etenkin sähköalalla. Sähkön hinnan nousu kasvattaa valtion menoja, kun kohonneiden sähköhintojen vaikutuksia kompensoidaan kotitalouksille ja muille kohonneista sähkönhinnoista kohtuuttomasti kärsiville tahoille. Samaan aikaan osalle sähköntuotantoa ja -myyntiä harjoittavista toimijoista syntyy suuria odottamattomia voittoja, jotka johtuvat ennen kaikkea poikkeuksellisen korkeista markkinahinnoista. Windfall-veron kerääminen tukitoimista syntyvien kustannusten kattamiseksi tarkoittaa käytännössä tulonsiirtoa poikkeuksellisesta tilanteesta hyötyviltä siitä kärsiville, vaikkei verotuottoja olekaan tarkoitus korvamerkitä tukitoimiin, ja verotulojen kasvu ajoittuu myöhemmäksi kuin tukitoimien kulut. Oikeudenmukaisuusnäkökulmasta tätä voidaan pitää perusteltuna. Lisäksi EU:ssa hyväksytty asetus edellyttää jonkinlaisen ylituottojen leikkausmallin käyttöönottoa sekä sähköalalle että fossiilisten polttoaineiden alalle.

Voittoperusteinen veromalli vaikuttaa sähköalan kohdalla perustellulta valinnalta

Sähköalalla uuden veron määrä olisi 30 % (HE-luonnoksessa 33 %) soveltamisalaan kuuluvan yrityksen sähköliiketoiminnan tuloksesta niiltä osin kuin voitto ylittää yhtiön sähköliiketoimintaan sitoutuneelle omalle pääomalle lasketun 10 prosentin (HE-luonnoksessa 5 %:n) vuotuisen tuoton. Fossiilisten polttoaineiden alalla veroprosentti olisi 33 % ja vero perittäisiin soveltamisalaan kuuluvan yrityksen kaikki liiketoiminnot sisältävästä tuloksesta niiltä osin, kun tulos ylittää 120 % yrityksen vuosien 2018–2021 keskimääräisestä

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

tuloksesta[1]. Hallituksen esityksen perusteella fossiilisten polttoaineiden alaan kohdistuvan veron odotetaan jäävän Suomessa vähämerkitykselliseksi, mistä johtuen Finnwatchin lausunnossa keskitytään ensisijaisesti sähköalaan kohdistettavaan windfall-veroon.

Ehdotettu sähköalan windfall-veromalli poikkeaa olennaisesti EU-asetuksen mukaisesta toteutusmallista, jossa valtion esitetään leikkaavan sähköntuottajilta 90 % 180 euroon megawattitunnilta asetetun hintarajan ylittävistä myyntituloista. Poikkeavaa toteutusmallia perustellaan sillä, että tuottokattomallin toimeenpanoon sisältyisi mm. hintasuojauksiin liittyviä ongelmia, joiden ratkaiseminen ei ole lyhyessä valmisteluajassa mahdollista. Lisäksi tuottokattomalli voisi pahimmillaan johtaa tuotannon supistamiseen tilanteissa, joissa sähkön hinta ylittäisi asetuksessa määritetyn 180 euron rajan. Ottaen lisäksi huomioon, että kyseessä on lyhyelle aikajaksolle käyttöönotettavaksi esitetty määräaikainen vero, vaikuttaa EU-asetuksessa esitettyä tuottokattomallia huomattavasti yksinkertaisemman voittoperusteisen windfall-veron valinta perustellulta.

Sähköalaa koskevaan veromalliin on tehty luonnosvaiheen jälkeen useita verotusta keventäviä muutoksia

Sähköalaan kohdistuvan veromallin yksityiskohdat eroavat monilta osin vuoden 2022 lopulla HE-luonnoksessa esitellystä mallista. Windfall-veron veroastetta on laskettu 33 %:sta 30 %:iin ja uudelta verolta vapaan voitto-osuuden määrä on nostettu 5 %:sta 10 %:iin sähköliiketoimintaan sitoutuneesta omasta pääomasta. Lisäksi veron soveltamisalaa on kavennettu rajaamalla ulkopuolelle sähkön vähittäismyyjät, jotka eivät kuulu myös sähköntuotantoa harjoittavaan konserniin tai omista osuuksia sähköntuotantoa harjoittavissa yrityksissä[2]. Malliin on myös lisätty mahdollisuus konsernin sisällä tapahtuvaan tuloksentasaukseen[3], ja veron kohteena olevan nettotulon laskentatapaa on muutettu siten, että laskennassa ei huomioida lainkaan elinkeinoverolain 18 a §:ään sisältyviä korkovähennysrajoituksia.

Kaikki em. muutokset ovat luonteeltaan windfall-verotusta keventäviä eikä osaa muutoksista perustella hallituksen esityksessä millään tapaa. Verotason laskennassa käytettävien parametrien perustelut ovat käytännössä pysyneet ennallaan, vaikka itse parametrit (prosentti ja verolta vapaan nettotulon osuus) ovat muuttuneet olennaisesti – ja etenkin verolta vapaan nettotulon osuuden kasvattamisella 5 %:sta 10 %:iin voisi kuvitella olevan iso

[1] Veron kohteena olevan tuloksen laskentaa on muutettu HE-luonnosvaiheesta. HE-luonnoksessa esitettiin, että veron kohteena olisi ollut yrityksen tulos, joka ylittää viiden prosentin suuruisen tuoton laskettuna yrityksen omalle pääomalle. Nyt valittu laskentatapa on yhtenevä EU-asetuksen kanssa.
[2] Sähkön vähittäismyyjien ei hallituksen esityksen perusteella odoteta hyötyvän poikkeuksellisesta markkinatilanteesta, koska kohonneet sähkön hinnat nostavat niiden tapauksessa myös myytävän sähkön hankinnasta syntyviä kuluja. HE-luonnoksessa puolestaan todettiin, että poikkeuksellisia voittoja voi syntyä myös tällaisille sähkönmyyjille.
[3] Tuloksen tasauksen esitetään olevan mahdollista tilanteissa, joissa molemmat yhtiöt olisivat uuden windfall-veron piirissä ja konserniavustukselle asetetut edellytykset (kuten 90 % omistussuhde) täyttyisivät.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

vaikutus maksettavaksi tulevan windfall-veron määrään. Silti sekä alkuperäistä että nyt muutettua osuutta perustellaan sillä, että kyseinen osuus takaa investoinneille kohtuullisen tuoton ja johtaa koko veromallin tasolla siihen, että voittoperusteisella mallilla saavutetaan vähintäänkin vastaava verotuksen taso kuin EU-asetuksen mukaisen tuottokattomallilla. Myös mallin aikaansaamat verotuottoarviot ovat parametrimuutoksista huolimatta pysyneet ennallaan: sen sijaan, että verotuottoarvioita olisi laskettu verotusta keventävien parametrimuutosten seurauksena, on arvion laskennassa käytetty nyt aiempaa korkeampaa sähkön keskihintaa. Tämä tuntuu oudolta etenkin, kun sähkön markkinahinta on ollut tammikuussa 2023 huomattavasti joulukuuta 2022 alhaisempi. Em. seikat huomioiden verolta vapaan osuuden nostamisen perusteena vaikuttaisikin olevan ennusteissa tapahtuneiden muutosten sijaan taipuminen sähköalan vaatimuksiin.

Muista muutoksista erityistä huolta aiheuttaa veron kohteena olevan nettotulon laskentatapaan esitetty muutos, jonka seurauksena nettotulon laskennassa poikettaisiin elinkeinoverolain normaaleista verotettavan tuloksen laskentasäännöksistä korkovähennysrajoitusten kohdalla. Esityksen mukaan korkovähennysrajoituksia ei sovellettaisi lainkaan windfall-veron kohteena olevan nettotulon laskennassa eli toisin sanoen kaikki toiminnan rahoituksesta syntyneet korot saisi vähentää rajoituksetta. Muutoksella on ilmeisesti pyritty vastaamaan lausuntokierroksella saatuun kritiikkiin siitä, että windfall-verolta vapaan osuuden laskennassa käytetty, oman pääoman määrään perustuva prosenttiosuus suosisi perusteettomasti omalla pääomalla rahoitettuja yhtiöitä. Kuitenkin korkovähennysrajoitukset on sisällytetty elinkeinoverolakiin syystä ja niiden huomiotta jättäminen synnyttää windfall-veron kohteena oleville yrityksille insentiivin allokoida todellista isomman osan yhtiön korkokuluista windfall-veron kohteena olevalle toiminnalle. Samalla insentiivit yhtiön omistajilta tai muilta yhtiöön sidoksissa olevilta tahoilta nostetun lainarahoituksen lisäämiseen voivat kasvaa. Turhien väärinkäytösriskien minimoimiseksi windfall-veron kohteena olevan tulon laskennassa tulisi noudattaa EVL 18a §:n mukaisia korkovähennysrajoituksia HE-luonnoksessa esitetyin mukautuksin[4].

Muita veron toteutukseen liittyviä huomioita

Vihreä siirtymä edellyttää merkittäviä lisäinvestointeja puhtaaseen energiantuotantoon. Siksi uusien verojen kohdalla on varmistuttava myös siitä, ettei vero heikennä investointikannusteita siinä määrin, että investointeja jäisi veron vuoksi tekemättä. Windfall-veron kohdalla Finnwatch kuitenkin yhtyy hallituksen esityksessä esitettyyn kantaan, jonka mukaan veron vaikutukset investointikannusteisiin jäävät vähäisiksi mm. siksi, että veroa peritään vain niistä voitoista, jotka ylittävät sähköliiketoiminnan omalle pääomalle asetetun “kohtuullisen tuoton”. Lisäksi veron lyhytaikaisuus pienentää sen investointeihin kohdistuvia vaikutuksia. Pidempikestoisena toteutetun windfall-veron kohdalla investointikannusteiden

[4] HE-luonnoksessa esitettiin, että vähennyskelpoisista nettokorkomenoista otettaisiin huomioon sähköliiketoiminnan vähennyskelpoisina nettokorkomenoina se suhteellinen osuus, joka vastaisi sähköliiketoiminnan nettokorkomenojen suhdetta koko yrityksen nettokorkomenojen määrään.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

varmistaminen vihreän sähköntuotannon lisäämiseksi (esimerkiksi jonkinlaisen investointivähennyksen keinoin) voisi sen sijaan olla olennaista.

Voittopohjaisen veron kohdalla on tärkeää varmistua siitä, ettei veroa pysty välttämään esimerkiksi kohdistamalla uuden veron kohteena olevalle toiminnalle aikaisempaa enemmän kuluja tai muuten muuttamalla niitä periaatteita, joilla veron pohjana oleva sähköliiketoiminnan eriytetty tuloslaskelma ja tase laaditaan. Sähkömarkkinalain mukaan eri toiminnoille yhteiset kulut tulee kirjata eri toiminnoille siten, että aiheuttamisperiaate “mahdollisuuksien mukaan toteutuu” eikä eriyttämisperiaatteita saa muuttaa ilman perusteltua syytä. Näiden vaatimusten olisi hyvä käydä selkeämmin ilmi hallituksen myös esityksestä. Nyt esimerkiksi yleiskulujen osalta todetaan ainoastaan, että ne tulee jakaa eri toiminnoille “tarkoituksenmukaisimmalla tavalla”. Uuden voittopohjaisen veron käyttöönotto myös korostaa entisestään tarvetta toteuttaa veropohjaa tiivistäviä toimia, sillä uusi vero luo rajat ylittävää liiketoimintaa harjoittaville toimijoille lisäkannusteen hyödyntää yritysveropohjaan sisältyviä aukkoja ja siirtää voittoja matalamman verotuksen maihin.

Lopuksi todettakoon, että hallituksen esityksessä olisi perusteltua tuoda esiin, että vallitseva poikkeuksellinen tilanne voi hyvin jatkua paljon pidempään kuin vuoden 2023 loppuun, jolloin tarve tasata kalliin sähkön synnyttämiä voittoja ja kuluja voi olla ilmeinen vielä windfall-veron suunnitellun voimassaoloajan jälkeen. Ekologisessa siirtymässä vastaavia tuki- ja verotustarpeita ilmennee myös jatkossa, ja siksi mahdollisia toimia näihin tarpeisiin vastaamiseksi olisi hyvä suunnitella proaktiivisesti, jotta vältytään tilanteilta, joissa uusia tukitoimia ja veroja joudutaan jälleen valmistelemaan kiireellä.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org